

La economía política del marco institucional y organizacional para enfrentar la violencia juvenil en Nicaragua

José Luis Rocha Gómez*

* Investigador de la Universidad Centroamericana, Apdo. 69, Managua, Nicaragua. E-mail: jlrochag@ns.uca.edu.ni

Recibido: mayo de 2006 / Aceptado: octubre de 2006

ESTE DOCUMENTO INTENTA EXPONER LAS POLÍTICAS Y CARACTERÍSTICAS DE LAS dos principales organizaciones que deben tratar con la violencia juvenil, mostrando los problemas, las deficiencias, las formas de inserción en el marco institucional, las prioridades contradictorias y la interacción disfuncional, así como la interferencia política que caracteriza y moldea dichas políticas y organizaciones, cuyo desempeño está condicionado por las estructuras de poder y hegemonía de las élites, la débil capacidad del aparato estatal nicaragüense y la naturaleza externa de las fuentes de legitimidad.

Palabras clave: Nicaragua-política social / violencia juvenil / policía-Nicaragua / Procuraduría Especial de la Niñez y la Adolescencia

1. Introducción

Tras la mengua de los movimientos armados de inspiración ideológica y la relativa baja intensidad de la violencia política, las formas de violencia vinculadas a la delincuencia están en el centro de las preocupaciones de algunos gobernantes y diseñadores de políticas. En Nicaragua, los jóvenes, a veces agrupados en pandillas, han sido identificados por las organizaciones del orden y algunos investigadores como los protagonistas principales de esta ola de violencia (Granera y Cuaresma, 1997; Policía Nacional, 1999). Esta situación ha planteado un desafío a la Policía, las organizaciones de atención a la juventud y el sistema de justicia. La producción de políticas dirigidas a los jóvenes en general y a los llamados jóvenes en riesgo está en auge. La viabilidad y el impacto de esas políticas dependen en parte de cómo se insertan en el juego de estrategias de las organizaciones a quienes compete aplicar esas políticas, en un horizonte de posibilidades condicionado por el capital social de dichas organizaciones, entendiendo el capital social en su acepción

de redes que implican obligaciones y beneficios (Woolcock y Narayan 2000: 231). La dotación de capital social y las estrategias de estas organizaciones abren las posibilidades para que diversos actores (élites económicas, cooperación internacional) hagan valer sus intereses e introduzcan sus agendas. Como se trata de organizaciones nacidas en muy diversos contextos y con muy disímil dotación de capital social, su relación con el marco institucional varía y así lo hacen sus posibilidades de aplicar políticas que mitiguen la violencia juvenil. North (1993: 19) insiste en que la matriz institucional y las redes externas producen entrelazamientos y dependencias que moldean a las organizaciones e inciden en su desempeño. Aquí ejemplificaré esos entrelazamientos, dependencias, redes externas e interacción disfuncional en el caso de las organizaciones orientadas a enfrentar la violencia juvenil.

88

Como objeto de este estudio elegí las dos entidades estatales de mayor relevancia en el diseño y aplicación de políticas hacia los jóvenes involucrados en actos de violencia: la Policía Nacional, organización pública de mayor presencia en los barrios donde operan las pandillas juveniles y un brazo imprescindible para la aplicación de la justicia a los adolescentes; y la Procuraduría Especial de la Niñez y la Adolescencia, organización encargada de hacer operativo el Código de la Niñez y la Adolescencia, que instituyó el nuevo modelo de justicia penal de adolescentes.

2. La Policía Nacional

Una mirada retrospectiva

La actual Policía Nacional heredó miembros, mandos, visión y *modus operandi* de la Policía Sandinista que nació en julio de 1979 como una instancia abocada a la defensa de la revolución. La visión militar típica de este género de organizaciones (Wright, 1960: 179), en el caso de la Policía Sandinista era una visión militar contrainsurgente, que predominó durante la década de los 80 y que todavía tiene vestigios en ciertos operativos y en el establecimiento de grupos parapoliciales en zonas rurales (Rocha, 2001). Los policías, así como los efectivos del Ejército Popular Sandinista, habían sido entrenados para enfrentar los ataques de los contrarrevolucionarios. Su legitimidad organizacional dependía del consenso que generara el proyecto revolucionario. Sus miembros, antes que como policías, se identificaban como militantes del FSLN (Frente Sandinista de Liberación Nacional) (Cajina, 2000: 123). Los vínculos umbilicales de la Policía con el FSLN fueron reconocidos posteriormente por sus altos mandos como la principal limitación para su desarrollo organizacional (Bautista, 1999: 31). Políticos adversos al sandinismo tuvieron poca fe en el proceso de profesionalización que la Policía emprendió tras la derrota electoral del FSLN en febrero de 1990 y propusieron sustituir al Ejército y la Policía Sandinista por “un comando antiterrorista de mil personas, un comando antridrogas, una buena Marina y una buena vigilancia fiscal para el contrabando en las fronteras” (Cajina, 1997: 51-52).

La institucionalización de su aparato se convirtió en una de las principales estrategias de supervivencia corporativa policial en un escenario político altamente polarizado. Agotada la hegemonía del proyecto revolucionario, la Policía debió buscar otra fuente de legitimidad. Con los poderes ejecutivo y legislativo fragmentados en más de veinte partidos que se negaban al entendimiento intersubjetivo imprescindible para generar integración social

(Habermas, 2000: 148), la Policía recurrió a dispersas fuentes de legitimidad: su origen sandinista, la lucha contra la creciente delincuencia, su protección a la empresa privada y su respaldo incondicional a las decisiones gubernamentales, aceptando incluso convertirse en instrumento de represión de manifestantes y huelguistas, con lo cual no hacía sino acoplarse y seguir la dirección maximizadora que se derivaba de las oportunidades proporcionadas por la nueva estructura institucional (North, 1993: 152). La ley de Policía de 1992 definió a dicha organización como una entidad armada, de naturaleza civil, apolítica, apartidista y no deliberante (Bautista, 2004: 21).

Capital social: las dos redes de la cúpula policial¹

El discurso de la Policía se adaptó a las nuevas circunstancias y modelos mentales dominantes. Transitó de una visión militar a un enfoque de seguridad ciudadana que coincide con la percepción de los gobernantes: “la seguridad ciudadana como una de las prioridades nacionales que contribuye a atraer la inversión extranjera” (Ministerio de Gobernación, 2002: 2). La Policía quedó ungida para producir seguridad ciudadana y subsecuentemente hacer de Nicaragua un apropiado receptáculo de la inversión extranjera. ¿Esta adaptación significa que al interior de la Policía Nacional es alimentada cierta lealtad corporativa –proclive a contemporizar con los gobernantes de turno– a fin de constituirse en una burocracia estable que, de acuerdo a la caracterización de Wright, es capaz de sobrevivir a los cambios en la administración política porque la integran funcionarios que separan las opiniones meramente personales de sus deberes, visión y vida oficial? (Wright, 1960: 223). Las definiciones del marco legal, no han disuelto la incertidumbre en relación a que la Policía se conduzca como una tercera parte imparcial. North observó acertadamente que cuando las limitaciones formales cambian repentinamente, a menudo no son congruentes con los comportamientos culturalmente consagrados (North, 1993: 119-120). La explicación del discurso (o discursos) y comportamientos policiales hay que buscarlos en la composición de su capital social, entendido como las redes que tanto a personas como a organizaciones dan un sentido de identidad y propósito común y que implican beneficios y obligaciones (Woolcock y Narayan, 2000: 226). De ese capital social dependen las diversas posiciones frente a la violencia juvenil. Hasta la fecha, los principales cargos policiales siguen estando en poder de alrededor de cuarenta combatientes históricos que aún quedan en la Policía Nacional y que constituyen una cúpula articulada en dos redes: la red de la élite económica tradicional y la red del FSLN.

Miembros de la élite tradicional se convirtieron en policías de una manera relativamente accidental: participaron como comandantes en la insurrección que derrocó a la dictadura de Somoza y después, por distribución de cargos, asumieron elevadas posiciones en la Policía. Tras la derrota del FSLN, su presencia en dicha organización suscitó la confianza en los nuevos gobernantes –a menudo familiares de los comisionados– que abonó a la supervivencia de un cuerpo policial muy cuestionado. A medida que los planes de licenciamiento avanzan, los comisionados de la élite tradicional abandonan el cuerpo policial y retornan a los segmentos económicos de sus orígenes sociales. Así ocurrió con los últimos tres primeros comisionados: uno ubicado actualmente en los negocios de su clan familiar, otro fundador y accionista de la empresa de seguridad privada Servipro y un tercero convertido en jefe de seguridad del Banco de la Producción. Sus orígenes en las élites económicas tradicionales

les han permitido tomar distancia del FSLN, tener acceso a otros nichos de subsistencia y continuar empleando sus conocimientos en seguridad.

90 El acelerado proceso de retiro de los altos mandos de la Policía opera como incentivo para que éstos inviertan su poder en el cultivo de relaciones que les rendirán ganancias tras su licenciamiento en forma de contratos permanentes o jugosas consultorías. Eso explica los servicios especiales de la Policía a grandes empresas privadas.² La economía policial de intercambio con la élite económica incluye protección, información y sigilo para los criminales de cuello blanco, entre otros servicios. Cuando una empresa contrata a un ex comisionado, es obvio que paga no únicamente por sus conocimientos, sino también por sus relaciones en la Policía y los juzgados. Con este intercambio de personal y mutua prestación de servicios, el poder de la élite en su conjunto aumenta y se igualan las visiones y contactos sociales de las diversas jerarquías dominantes, como encontró Wright (1960: 269-273) que ocurría en la élite estadounidense. La jerarquía policial y la económica van tejiendo redes que las unen por historia, inversiones económicas³ y favores recíprocos. Ese vínculo explica la repetición policial del discurso de un país seguro. Élite policial, económica y gubernamental pregonan seguridad para atraer a los inversionistas. Este discurso refleja la función de utilidad actual de la cúpula policial, rasgo que North (1993:81) identificó en las organizaciones que hacen cumplir las normas.

La otra red es la del FSLN, la del gran número de los comisionados sin pedigrí que mantienen su lealtad partidaria.⁴ La existencia de esta otra red explica el acercamiento de la Policía a las pandillas juveniles, parte de una estrategia del FSLN para mantener cercanía con grupos que han demostrado ser muy valiosos en el apoyo a las huelgas de estudiantes y transportistas. La cercanía a las pandillas juveniles y la posibilidad de involucrarlas en las agitaciones es vital para el proyecto de Daniel Ortega de gobernar desde abajo.

La credibilidad que genera en el gobierno la red de la élite económica tradicional y los vínculos sandinistas de la Policía han rendido frutos en las finanzas y el número de efectivos policiales. Los incrementos relativos del presupuesto de la Policía Nacional en el último quinquenio han superado a los del presupuesto total del gobierno central. Entre 2000 y 2001 la Policía recibió un incremento del 46%, comparado con un 37% para el conjunto del aparato estatal. El siguiente año el presupuesto total se redujo en 10%, pero el de la Policía aumentó un 25%. En 2005 la Policía recibió un 11% más que en 2004, mientras todo el sector público sólo recibió un 0.69% adicional. Incrementos sostenidos lograron que en cinco años el presupuesto policial pasara del 2.39 al 3.79% del presupuesto estatal. Entre el año 2000 y el 2005 el número de efectivos de la Policía Nacional se incrementó en 2,091 (un 33%), es decir, por lo menos 18 puntos porcentuales por encima del crecimiento poblacional. Con los 593 nuevos efectivos de 2005, existen 8,360 policías.⁵ Al incremento policial se suma la exitosa industria de la seguridad privada, inversión de la cúpula policial.⁶ La seguridad requiere inversión. Y la inversión requiere seguridad. Tanto en el sector privado como en el sector público, la cúpula policial se ha situado con éxito. Ha sabido ganarse el apoyo de diversos grupos mediante su estrategia de brindar un respaldo incondicional a las decisiones gubernamentales, luchar contra la delincuencia y proteger a la empresa privada.

Seguridad ciudadana y violencia juvenil

La red sandinista protagoniza el discurso y acciones sobre la violencia juvenil. La Policía venía dirigiendo su atención hacia la creciente violencia juvenil desde finales de los años 80 (Granera y Cuarezma, 1997). Ese nuevo foco de interés probablemente no sólo se debió a que el galopante deterioro económico era caldo de cultivo de un incremento delictivo y a la aparición de las primeras pandillas juveniles, sino también a una mayor atención policial hacia formas de delinquir no asociadas a la seguridad nacional. La definición militar de los conflictos empezaba a dejar paso a una definición de seguridad ciudadana. Pero en este ámbito, la red sandinista de la Policía aplicó un enfoque hacia la violencia juvenil en general y especialmente hacia las pandillas juveniles que mostró un marcado contraste con sus homólogos centroamericanos. Sus operativos dirigidos hacia las pandillas eran bautizados con nombres de efemérides –Plan Belén en Navidad o Plan Playa en Semana Santa–, en contraste con los operativos policiales de El Salvador, Guatemala y Honduras, que ostentan nombres que revelan la voluntad de reprimir severamente a los pandilleros: leyes anti-maras, plan escoba, plan cero tolerancia y plan mano dura (Carranza, 2004: 75 y 154).

La Policía nicaragüense tomó nota de que en otros países las políticas de ‘cero tolerancia’ habían tenido mayores costos –en las finanzas y en el prestigio organizacional– que otras políticas basadas en la rehabilitación con involucramiento comunitario (Bautista, 2003: 12-13). El dominio de la cúpula sandinista de la retórica sociológica y una capacidad discursiva notoriamente superior a la de sus colegas centroamericanos posibilitó unas propuestas novedosas y un diagnóstico de seguridad ciudadana que profundizó en las causas de la existencia de pandillas sin criminalizar a los pandilleros.⁷ La delegación policial del Distrito II de Managua montó una estrategia de ‘desalzamiento’⁸ que incluía limpiar su expediente delictivo para que empezaran una nueva vida. El plan del Distrito II se dividía en tres partes: tregua, armisticio y reinserción laboral (Bellanger, 2004: 359). Este acercamiento tuvo escasa cobertura territorial y ha sido interpretado como una estrategia del FSLN para instrumentalizar a las pandillas.

Un aspecto enfático de la posición policial frente a las pandillas es su tesis de que las pandillas en Nicaragua no son tan peligrosas como en el resto de Centroamérica.⁹ Incluso el diagnóstico de seguridad ciudadana del Ministerio de Gobernación presenta a las pandillas como jóvenes que reivindican su identidad y hacen valer su rol de sujetos en la sociedad (Ministerio de Gobernación, 2002). En general, la Policía estima que la violencia criminal en Nicaragua es mínima (Bautista, 2004: 112). Este discurso está emparentado con el repetido slogan del Presidente Bolaños cuando presenta a Nicaragua como el país más seguro de Centroamérica. En este punto se funden los discursos de las dos redes policiales y el del gobierno. Pero ese discurso es más un recurso de adaptación corporativa y no es coherente con la conducta policial predominante entre los policías que patrullan las calles, como veremos en el tercer apartado de este artículo.

3. La Procuraduría Especial de la Niñez y la Adolescencia

El 12 de mayo de 1998 fue aprobada la ley No.287, Código de la Niñez y la Adolescencia (PDDH, 2000), que establece la plena vigencia en Nicaragua de la Convención sobre los Derechos del

Niño. Se trata de una expresión de la globalización legal que implica la transnacionalización de ciertos modelos legales y que en este caso se refiere a la diseminación de la doctrina de los derechos humanos de la niñez, cuya aplicación nacional ha sido patrocinada en Nicaragua por los donantes internacionales, de la misma forma que en América Latina han financiado otras reformas judiciales (Sieder, 2004). En 2000 se creó la Procuraduría Especial de la Niñez y la Adolescencia (en adelante, la Procuraduría), dependencia de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH). Presentándose a sí misma como una organización destinada a fomentar “una cultura de promoción, defensa y respeto de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia” (PDDH, 2001: 9), la Procuraduría nació para hacer operativo el Código de la Niñez y la Adolescencia (en adelante, el Código).

92

Como encarnación local de las normativas internacionales, el Código revoca las tradicionales nociones de la niñez como objeto enteramente dependiente de los poderes arbitrarios de la familia, la escuela, la policía y otras autoridades. En sustitución de este modelo de relaciones, sostiene el ideal de los niños, niñas y adolescentes como sujetos y miembros plenos de una sociedad que ejercen unos derechos especialmente garantizados constitucionalmente. Al reasignar derechos, el Código alteró la estructura básica normativa (North, 1993: 67). Al abrir espacio para esos nuevos sujetos de derecho, se amplió la membresía de la comunidad jurídica y se les concedió a los nuevos miembros una autonomía que trastocó valores tradicionales. Aunque el Código defiende la posición de la familia como núcleo para el desarrollo de los niños (artículo 6), rompe con la concepción patriarcal al proponer castigo para los padres que maltraten, abusen o exploten a sus hijos (artículo 26). Probablemente quienes votaron por la aprobación del Código no fueron plenamente conscientes de éste y otros cambios revolucionarios, o bien desde un inicio se asumió que esa reasignación de derechos no podría hacerse efectiva sin una reasignación de recursos y un cambio en lo que North llama las limitaciones informales.¹⁰

Sustituyendo a la ley tutelar de menores de 1973, el Código regula todos los aspectos referentes al desarrollo de niños y adolescentes, con énfasis en el sistema de justicia penal especializada, que absorbe 132 de los 222 artículos que componen el Código. El sistema propuesto exime de responsabilidad penal a los menores de 13 años, prohíbe la privación de libertad para los menores de 15 años y concede enormes ventajas a los adolescentes entre los 13 y los 18 años que delinquen, protegiéndolos contra la retardación de justicia, haciendo del juicio un proceso formativo, estableciendo centros penales especializados en adolescentes y poniendo a su disposición los trámites de conciliación con las víctimas, recurso que deja limpio el expediente del acusado. Como fruto del nuevo sistema, los juzgados de Distrito de lo Penal de Adolescentes procesaron, en todo el país, 15 mil 612 casos entre 1998 y el 2001¹¹ y el número de adolescentes privados de libertad descendió de 449 en 1998 a 36 en 2003 (CENIDH, 2004: 31).

La aprobación del Código se dio en el contexto del auge de la construcción del estado de derecho y de la consiguiente ola de reformas legales y aprobación de nuevas leyes, prescritas como una forma de asegurar una gobernabilidad efectiva y democrática. Las reformas de los sistemas judiciales y la ratificación de convenciones y protocolos internacionales de reconocimiento de los derechos humanos se convirtieron, tras los regímenes militares, en una preocupación tanto para los donantes como para los gobiernos de América Latina. De

ahí que más de mil millones de dólares hayan sido gastados en la reforma judicial en la región desde la década de los 80 (Sieder, 2004).

Aun cuando el gobierno sandinista había sido un temprano signatario de la Convención sobre los Derechos del Niño, no se habían dado pasos significativos para adaptar la legislación nicaragüense al espíritu de esa Convención, especialmente en materia de justicia penal adolescente, un ámbito en el que continuaba enteramente vigente la veterana Ley tutelar de menores.¹² A mediados de los 90, algunos intelectuales, insertos en ONGs y con el apoyo financiero e ideológico de la cooperación externa, habían hecho esfuerzos por formular propuestas de políticas juveniles y reformas al sistema de justicia penal adolescente que incorporaran elementos de las convenciones internacionales de derechos de la niñez y adolescencia (López, 1996; Carranza y Cuaresma, 1996). Ulteriormente, ellos formaron parte del grupo a quien se encomendó la primera redacción del Código. Los gestores del Código no se engañan sobre las circunstancias que hicieron posible su aprobación. Saben que en aquel momento la coyuntura les fue propicia. De acuerdo al Procurador Especial de la Niñez y la Adolescencia, “las convenciones han sido ratificadas porque los temas de niñez y derechos humanos tienen buena venta nacional e internacional. En ese contexto se pudo producir y aprobar el Código.”¹³ A la inserción comercial en los mercados mundiales, le sigue una inserción jurídica en la política y el derecho internacional. En ambos casos, la inserción es frágil y obedece a bandazos de la política doméstica y a presiones externas.

Tanto el Código (1998) y la Procuraduría (2000) como la Ley de Promoción del Desarrollo Integral de la Juventud de Nicaragua (2001) y el Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Juventud (2001) fueron aprobados durante el gobierno de Arnoldo Alemán, caracterizado por sus aceras relaciones con los gobiernos de la Unión Europea, Estados Unidos y la cooperación externa en general. Alemán calculaba mermar los escándalos de corrupción en que su gobierno se vio envuelto mediante un boom de la gestión nominal de un estado de derecho. Con esta instrumentalización¹⁴, se fracturó de entrada un genuino Estado de derecho, sólo viable, a juicio de Habermas, en una relación –libre de interferencias– del poder administrativo y el poder comunicativo productor de derecho. Los derechos no habían sido fruto de un proceso de deliberación y decisión suficiente (Habermas, 2000: 218 y 193).

4. Controversias en torno al Código

La consagración del Código como ley fue un importante paso hacia la legitimidad del discurso de los derechos de la niñez en Nicaragua, como sostienen Maclure y Sotelo (2003: 673). Pero ese paso estaba lejos de ser suficiente. Para comprender la magnitud de esa distancia conviene tener presente la distinción de Habermas entre validez jurídica y legitimidad del derecho. La validez se produce cuando “la autoridad estatal declara que una norma puesta en vigor ha quedado suficientemente justificada” (Habermas, 2000: 223). En cambio, la legitimidad entraña, para Habermas (2000: 224), “un equitativo tener en cuenta todos los intereses y valores distribuidos” en una comunidad jurídica. Las normas, para legitimarse, deben pasar un test de universalización en una comunidad jurídica, donde son decisivos los intereses en conflicto. Retomando esta distinción, cabe afirmar que el Código alcanzó validez, pero no legitimidad; o bien, empleando otra distinción habermasiana, diríamos que aún no se han unido el momento de la validez o aceptabilidad racional y el momento de la validez

social o aceptación. La aprobación del Código significó que cierto sector de la comunidad jurídica nicaragüense reconoció el carácter correcto y justo de esa normativa y expresó su deseo de que fuera aplicado en el país, pero las limitaciones informales “encajadas en costumbres, tradiciones y códigos de conducta son mucho más resistentes o impenetrables a las políticas deliberadas” (North,1993: 17).

94

La unanimidad con que el Código fue aprobado por la Asamblea Nacional no fue duradera, en parte porque no fue el fruto de un consenso más amplio. El proceso de diálogo en el que se había gestado el Código estuvo restringido a cierta élite intelectual que no era representativa de lo que Habermas (2000: 232) llama la pluralidad de constelaciones de intereses y orientaciones valorativas. Algunos políticos han impugnado abiertamente este Código y lo han querido presentar como una especie de barrera protectora de los menores delincuentes. Les incomoda especialmente el artículo 105, que concede al adolescente, en el caso de puedan serle aplicadas dos o más leyes, la aplicación de aquella que resulte más benigna para sus intereses. Periodistas, leguleyos, columnistas, diputados y muchos otros artesanos de la opinión pública han inundado los medios de comunicación con impugnaciones al Código, y han obtenido eco popular. La posición más extrema y beligerante fue adoptada por los militantes de un partido político en vías de extinción. En un arranque de lo que algunos llaman conservatismo social populista (Maclure y Sotelo, 2003: 672), en abril de 2002, el micro-partido Camino Cristiano presentó una iniciativa de reforma al Código de la Niñez y la Adolescencia proponiendo un mayor acercamiento a la justicia penal del adulto, una mayor responsabilidad de los jóvenes y adolescentes por sus actos delictivos y una más amplia gama de sanciones como respuesta jurídica a los delitos (Bancada Camino Cristiano, 2002). En su parte medular, la reforma propone que, para evitar que el Código siga operando como un escudo de protección de los menores delincuentes, se debe aplicar la pena de privación de libertad incluso a los adolescentes entre 13 y 15 años y ampliar los delitos que ameritan esa sanción, añadiendo la asociación para delinquir, amenazas, daños, etc. Durante las discusiones que rodearon esta iniciativa de reforma, se estimó la posibilidad de hacer explícita la tipificación de las pandillas juveniles como una forma de asociación para delinquir.

Tras bambalinas siempre estuvo el deseo del Camino Cristiano de nutrir su raquílica base social mediante una propuesta a la que atribuye rentabilidad electoral. En mayo de 2004 Wilfredo Navarro, ex Ministro del Trabajo y ahora diputado, introdujo en la Asamblea Nacional de Nicaragua una propuesta de ley anti-pandillas. El partido Camino Cristiano y el PLC apelaron al miedo de la ciudadanía. Los primeros para impugnar el Código. Los segundos para promover una ley anti-pandillas que obviamente atropella los derechos que el Código reconoce. Ambos para reducir los derechos humanos y los límites de intervención en el cuerpo de los delincuentes, como Caldeira (2000:339) encontró que hizo la derecha brasileña a inicios de los 80.

Límites del capital social de la Procuraduría

La Procuraduría se sitúa en este camino erizado de obstáculos echando mano de su capital social. Busca a sus pares ideológicos, que están en las ONGs de derechos humanos, de protección a la niñez y feministas. Este vínculo encuentra un soporte legal en el artículo 56

del Código, que invita al involucramiento de todos los sectores de la sociedad civil. El capital social de la Procuraduría se funda en su capital cultural, que la vincula a las ONGs y la cooperación externa. De ahí que su ideología y discurso sean tan importantes. En parte por la procedencia y capital social de sus funcionarios. En parte debido a que la ideología reedita y se orienta según los incentivos que encuentra en el marco institucional (North, 1993: 19). La composición del presupuesto de la Procuraduría es un indicador de los costos y beneficios de su capital social. De los 15.5 millones de córdobas que en 2003 recibió la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de las arcas del Estado (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2003), únicamente le correspondieron 930,000 córdobas (el 6%) a la Procuraduría¹⁵, que escasamente fueron el 19% de sus ingresos totales, si le agregamos los 322,900 dólares que recibió de la cooperación internacional.¹⁶ El peso financiero de la cooperación externa en la Procuraduría (81%) duplicó al que todos los organismos internacionales tuvieron en el conjunto del sector público (40%) y en ministerios de elevada dependencia internacional, como el de salud (38%) (Maclure y Sotelo, 2003: 679).

Con esa dotación de recursos y esa configuración de su capital social, la Procuraduría asumió la defensa del Código. A las impugnaciones de los partidos políticos respondió con la publicación de un documento (Procuraduría Especial de la Niñez y la Adolescencia, 2002) en el que se propuso desmitificar las creencias sobre el Código y presentarlo como un hito histórico que otorga el derecho a tener derechos a un sector social marginado históricamente de las políticas sociales y del derecho. Los Contraargumentos no aluden tanto a la bondad misma del Código y a los beneficios derivados de su aplicación, sino a su carácter de embajador de la legislación internacional. Se pretende darle legitimidad como concreción de la globalización legal. Pero esta globalización legal, como observó Sieder (2004), tiene diferentes impactos en cada contexto local que dependen del marco institucional y del tipo de interacciones legales que han caracterizado históricamente las relaciones Estado-sociedad. En el contexto nicaragüense, donde la producción legislativa ha sido monopolio de las élites (Novoa Monreal, 1995: 60; Delgado Romero, 2003), con escasa información y casi nula participación social, apelar a una fuente externa de legitimidad refuerza la tendencia a no realizar el momento de validez social o aceptación, es decir, legitimidad. El mismo Procurador especial de la niñez reconoce, a este respecto, dos hechos claves: el gran adversario del Código es toda la opinión pública “por razones ideológicas” y “por falta de información”.¹⁷ La falta de conocimiento, discusión y sensibilización sobre el Código ha sido documentada ampliamente (FUNPRODE, 2003: 80). La Procuraduría no destinó recursos para generar opinión pública favorable al Código y situar a la ciudadanía en la ruta hacia el necesario consenso (Habermas, 2000: 172). Por eso para las élites políticas seguirá siendo una tentación explotar –en contubernio con los medios de comunicación social– la impopularidad del Código en beneficio de una cosecha partidaria. La oposición al Código es vista como una pose con rentabilidad electoral. La insuficiente legitimidad que se deriva de esta situación se expresa en una interacción disfuncional entre la Policía y la Procuraduría.

5. Policía Nacional, Código y Procuraduría

El Plan de prevención de las pandillas que en 1999 empezó a implementar la Policía Nacional apareció apenas un año después de la aprobación del Código. Pese a toda la retórica de

tolerancia de muchos fragmentos del documento del Plan –eco del discurso del sector sandinista de la cúpula policial– su ejecución fue un buen ejemplo del enfoque represivo. Aun cuando el Plan hacía una referencia pasajera al Código, el incremento de la violencia juvenil fue presentado como una amenaza al orden social que debía ser eliminada. El Plan fue una mixtura de retórica rehabilitadora y propuestas represivas para descabezar a las pandillas. A las pocas semanas de aplicación del Plan, más de 400 adolescentes, la mayoría de ellos menores de 15 años, fueron arrestados sin garantías judiciales, en abierto atropello del artículo 95 del Código (Maclure y Sotelo, 2003: 681). Los abusos de poder y la arbitrariedad policial en la captura de adolescentes infractores y su incumplimiento del Código han sido denunciados especialmente por las ONGs (FUNPRODE, 2003: 66). Esos abusos son una puesta en escena de los prejuicios contra el Código que la Policía comparte.

96

La Policía y el Ministerio de Gobernación aducen las restricciones financieras como el principal impedimento para ceñirse al Código (FUNPRODE, 2003: 72; Ministerio de Gobernación, 2002: 19). Pero las barreras culturales, la diversidad de visiones y los intereses policiales han mostrado ser trabas más eficaces. La Policía prefiere recurrir a la punición directa: golpear a los jóvenes delincuentes y liberarlos sin mediación jurídica. Distanciados ideológica, social y generacionalmente de la cúpula policial, la mayor parte de los policías no adecuan sus acciones a los discursos de algunos de sus jefes. La política del Distrito II hacia la violencia juvenil era más bien excepcional y la aplicaba únicamente el jefe de esa delegación policial con el apoyo de algunos subalternos. Las declaraciones sobre Nicaragua como un país de indudable seguridad ciudadana, lo mismo que sobre la naturaleza menos violenta de las pandillas, se archivan en artículos y documentos de los altos mandos. En la atención a la violencia juvenil, la actividad policial de mayor impacto es su participación en el fenómeno mediático que más noticieros vende: las filmaciones de policías apresando y golpeando a jóvenes delincuentes.

La antropóloga brasileña Teresa Caldeira estudió y describió la ‘plática del delito’ como un dispositivo que engendra un orden simbólico discriminatorio. Esa compulsiva ‘plática del delito’ promueve la criminalización de ciertos grupos y hace circular el miedo a través de la repetición de historias. Creando estereotipos y prejuicios, refuerza las inequidades, anula el respeto de los derechos ciudadanos y permite los abusos de las organizaciones del orden (Caldeira, 2000: 38-39). Los medios de comunicación, especialmente los noticieros televisados, han convertido a los policías nicaragüenses en protagonistas de unas ‘imágenes de la violencia’ que cumplen una función semejante a la ‘plática del delito’. Esas imágenes reconfiguran el orden simbólico para segregar. Los domicilios –espacios privados– de los jóvenes delincuentes son invadidos y exhibidos hasta ser transformados en espacios públicos criminalizados. Las invasiones filmadas son rituales de discriminación que muestran a ciudadanos –denominados ‘anti-sociales’– que en la práctica carecen de derechos y sobre los cuales el abuso policial es normal, lícito y hasta plausible. Las imágenes de la violencia, como la ‘plática de la violencia’, descansan sobre simplificaciones y estereotipos para crear un criminal simbólico que es la esencia del mal (Caldeira, 2000: 344) y contra el cual todo se puede.

La Policía podría frenar la difusión de estas imágenes cambiando su comportamiento y, puesto que gran número de los aprendidos son menores de edad, aplicando a los medios

de comunicación el artículo 71 del Código.¹⁸ Por el contrario, la Policía protagoniza una violencia cuyas imágenes los medios de comunicación diseminan, legitimando y reforzando la atmósfera de violencia en ciertos ámbitos. Esas imágenes de la violencia muestran qué lugares son peligrosos porque están habitados por individuos violentos. De esta forma refuerzan la segregación espacial que encontró Rodgers (2004) en la reconfiguración de Managua mediante la construcción de una red de enclaves fortificados y seguros, que mantiene comunicados los espacios de las élites y los aísla del resto de las zonas peligrosas. Las imágenes de la violencia refuerzan el estigma que se basa en una desigual distribución del riesgo. No existe ninguna política policial explícita cuyo objetivo sea propagación de esas imágenes. Pero, en definitiva, esa violencia refleja las acciones policiales más presentes en el imaginario social, ejecuta las impugnaciones de los políticos conservadores al Código y sirven a los intereses de la cúpula policial porque la percepción de una ciudad peligrosa gana clientes para la seguridad privada y justifica el incremento del presupuesto policial.

La Procuraduría ha intentado poner freno a la violencia policial contra los adolescentes. Ha denunciado que el 47% de los adolescentes detenidos fueron objeto de maltrato durante la detención¹⁹ y que el 11% rindió la declaración indagatoria sin la presencia de un abogado (PDDH, 2002: 87-121). Estas y otras anomalías no dependen de las limitaciones presupuestarias que aduce la Policía, sino de un cultivo de la voluntad que no se llevó a efecto y que empieza por un cambio de visión. Los policías opinan que el Código “promueve la impunidad, porque tardan más en capturarlos [a los jóvenes delincuentes] que las autoridades judiciales en dejarlos en libertad” (PDDH, 2002: 71). Sieder (2004) encontró una situación semejante en Guatemala, donde muchos ciudadanos culpan al Nuevo Código Procesal Penal del incremento delictivo y la impunidad. Bajo esta óptica, lo que para la Procuraduría es un logro de la aplicación del Código—la reducción del número de adolescentes recluidos en centros penitenciarios—, aparece como un fracaso de la justicia y el triunfo de la impunidad. La Policía llegó al extremo de admitir que se siente impotente con la vigencia del Código porque encuentra en él una traba legal para reestablecer el orden público (PDDH, 2002: 71). La visión policial de la realidad y el enfoque de la Procuraduría se presentan como sistemas cognoscitivos que ofrecen modelos divergentes del mundo (North, 1993: 31 y 38-39). El esquema mental policial y el de la Procuraduría contraponen sus finalidades: el establecimiento del orden público y la primacía de los derechos humanos. Son visiones que subyacen a la imposibilidad de coordinar acciones entre la Procuraduría y la Policía.

6. Conclusiones

La estrategia policial para sobrevivir y legitimarse se ha beneficiado de las raíces de su cúpula en la élite tradicional y en el sandinismo. Esa doble pertenencia ha generado diversos discursos y acciones hacia la violencia juvenil, a menudo contradictorios con las acciones policiales más frecuentes. La cúpula vinculada a la élite mantiene el discurso de un país seguro, mientras consigue un incremento estatal y privado en seguridad. La cúpula sandinista se aproxima a las pandillas con eventos y retórica rehabilitadores de reducido alcance para eventualmente instrumentalizarlas. En la calle y acción diaria, el grueso de los policías participa en el fenómeno mediático de las imágenes de la violencia que refuerzan el miedo y la discriminación social. Ninguno de estos discursos y acciones logra ensamblar con las pretensiones de la Procuraduría, es decir, con su atención a la

delincuencia juvenil defendiendo sus derechos humanos, como vicaria del orden jurídico internacional. Su servicio a las élites –sandinistas y tradicionales–, la violencia hacia los adolescentes y su visión policial de la realidad que privilegia el orden, hacen de la Policía una entidad que reproduce la dicotomía ‘derechos humanos versus seguridad ciudadana’ y que en este momento no construye sinergia con la Procuraduría.

98

Por su parte, la Procuraduría no defiende el Código basándose en un respaldo social, sino en su condición de ejecutora de la legislación internacional, y esa situación la enfrenta con la opinión pública. Así como el modelo económico agroexportador nos hizo dependientes de la estructura económica internacional, el modelo normativo importado puede prolongar la crisis de legitimidad del Estado nicaragüense. Debido al tipo de interacciones legales que caracterizan la relación Estado–sociedad, los acuerdos organizacionales precedentes no eran suficientes para que la implementación del Código requiriera sólo un ajuste simple. La globalización legal debería ser complementada suscitando cambios en los modelos subjetivos de los actores, una aplicación de mecanismos de cumplimiento obligatorio y el cultivo de otras normas de conducta, todo lo cual es un lento y prolongado proceso de ‘evolución institucional’.²⁰ La gestión de la Procuraduría no ha redundado en esa ‘alteración incremental de las limitaciones informales’ que supone cambiar los modelos mentales y las normas de conducta para mitigar su incongruencia y tensión con la nueva normativa (North, 1993: 106 y 115). Tampoco ha mejorado sus relaciones con la Policía. Sin una relación fluida y una política de acciones concertadas con la Policía, la Procuraduría no dispone de mecanismos de coacción para aplicar el Código. Su principal dique no son sus finanzas (resueltas por la cooperación externa), sino la ausencia de una estrategia para pagar ciertos costos de transacción política, para construir, tomando en cuenta la diversidad de intereses, un consenso social que legitime el Código. En lenguaje de Woolcok, podríamos decir que la Procuraduría construyó los puentes, pero no los lazos (Woolcock y Narayan, 2000: 230). Apeló a sus conexiones internacionales, pero no cultivó la integración nacional sobre la cual hubiera fundado la legitimación del Código.

Notas

- 1 La información de este acápite proviene de varias fuentes. Entre ellos, un ex Coronel del Ejército y un ex Ministro de Justicia.
- 2 Por ejemplo, durante la última marcha del día de los trabajadores, una nutrida escuadra de antimotines acordonó el edificio Pellas, cuartel general de la familia económicamente más poderosa de Nicaragua.
- 3 Miembros actuales y dados de baja de la Policía Nacional son accionistas en las más importantes empresas de seguridad, armerías, explotación maderera y compañías de seguro.
- 4 La vigencia de los vínculos entre la Policía y el FSLN se hizo patente con atroz evidencia cuando, para llenar las arcas de la alcaldía de Managua recién asumida por un sandinista del círculo más cercano a Daniel Ortega, la Policía Nacional impuso una renovación de placas que presuponía el inusitado requisito de haber cancelado todas las obligaciones tributarias con la municipalidad capitalina (‘Diputados citarán por cambio de placas’, La Prensa, 19 Marzo 2005).
- 5 Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto General de la República, Managua: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2000-2005.
- 6 En el 2000, 47 compañías de seguridad privada operaban en Nicaragua y empleaban a 6,536 agentes (Godnick, et al., 2002: 11). En 2005, existen 67 empresas de seguridad privada que cubren 4,153 objetivos con 9,329 guardas y 6,805 armas (Policía Nacional, 2005). Sólo en Managua, los 8,217 guardas de estas empresas se acercan al número nacional de policías. A esos guardas, se suman 5,000 vigilantes de calle que operan de forma independiente (Montesinos, 2005).

- 7 Ministerio de Gobernación (2002: 10). Esta misma concepción aparecía en Policía Nacional (1999).
- 8 La policía tomó este término de la nomenclatura militar. Se denominó “desalzados” a los miembros de la “contrarrevolución” armada que depusieron las armas.
- 9 ‘Crimen organizado podría absorberlos’, La Prensa (20 marzo 2003).
- 10 Acuerdos y códigos de conducta (North, 1993: 14).
- 11 Oficina Técnica para el seguimiento del Sistema Penal de Adolescentes.
- 12 Hecho que confirma la tesis de Wallerstein de que las fuerzas revolucionarias del s.XX fueron a lo sumo moderadamente reformistas (Wallerstein, 1998: 7).
- 13 Entrevista con Carlos Emilio López, Procurador Especial de la Niñez y la Adolescencia.
- 14 El derecho al servicio de un empleo estratégico del poder. (Habermas, 2000: 237).
- 15 Entrevista con Carlos Emilio López, Procurador Especial de la Niñez y la Adolescencia.
- 16 A una tasa de cambio promedio en 2003 de 15.1064 córdobas por dólar (Banco Central de Nicaragua (2003: 122); PDDH (2004: 49).
- 17 Entrevista con Carlos Emilio López, Procurador Especial de la Niñez y la Adolescencia.
- 18 Que prohíbe la difusión señales de identificación que correspondan a niñas, niños y adolescentes que hayan sido sujetos activos o pasivos de infracción penal (PDDH, 2000).
- 19 El 62.5% recibió golpes y puntapiés, el 12.5% padeció golpes y ofensas verbales, el 7.5% fue objeto de golpes y otro tipo de maltrato (PDDH, 2002: 93).
- 20 Son las carencias a las que North atribuye el fracaso de los Estados latinoamericanos en aplicar la Constitución estadounidense (North, 1993: 132 y 83–84).

Referencias bibliográficas

- BANCADA CAMINO CRISTIANO (2002). *Iniciativa de ley de reforma a la Ley No.287 Código de la Niñez y la Adolescencia*. Managua, Bancada Camino Cristiano.
- BANCO CENTRAL DE NICARAGUA (2003). *Indicadores Económicos* 10:11, diciembre 2003.
- BAUTISTA, F. (1999) ‘La utopía posible de la nueva policía’, *Visión Policial*, 1:6.
- BAUTISTA, F. (2003). ‘Causas de la violencia social y delictiva de niños, niñas y adolescentes’, *Visión Policial*, 4:44, 12-13
- BAUTISTA, F. (2004). *Policía, seguridad ciudadana y violencia en Nicaragua*, Managua: PAVSA.
- BELLANGER, W. (2004). ‘Saliendo de la pandilla’, en *Maras y pandillas en Centroamérica. Políticas juveniles y rehabilitación*, Vol.3, Managua: UCA Publicaciones.
- BOURDIEU, P. (1986). “The Forms of Capital”, en Richardson, J. (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood Press, 241-258
- CAJINA, R. (1997). *Transición política y reconversión militar en Nicaragua, 1990-1995*, Managua: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).
- CAJINA, R. (2000). “De la seguridad del Estado a la inseguridad ciudadana”, en *Gobernabilidad democrática y seguridad ciudadana en Centroamérica: El caso de Nicaragua*. Managua: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).
- CALDEIRA, T. (2000). *City of Walls*, Berkeley: University of California Press.
- CARRANZA, E. Y CUAREZMA, S. (1996). *Bases para la nueva legislación penal juvenil de Nicaragua: diagnóstico jurídico y sociológico del sistema vigente (texto para su estudio)*. Managua: Editorial UCA.
- CARRANZA, M. (2004). “Políticas juveniles y rehabilitación de mareros en El Salvador”, en *Maras y pandillas en Centroamérica. Políticas juveniles y rehabilitación*, Vol.3, Managua: UCA Publicaciones.

- CENTRO NICARAGÜENSE DE DERECHOS HUMANOS (2004). *¿Dónde están los derechos? Aplicación e impacto de las medidas de la Justicia Penal Especializada del Adolescente*. Managua: CENIDH.
- DELGADO, R. (2003). “La Gobernabilidad democrática en Nicaragua: principales desafíos”, *Revista Probidad* 24 [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.revistaprobidad.info/024/015.pdf>
- FUNPRODE (2003). *Informe final del proyecto justicia penal especializada*, Managua: FUNPRODE.
- GODNICK, W.; MUGGAH, R. y WASZINK, C. (2002). “Balas perdidas: el impacto del mal uso de armas pequeñas en Centroamérica”, Geneva y Oslo: *Small Arms Survey y Norwegian Initiative on Small Arms Transfers*.
- GRANERA, A. Y CUAREZMA, S. (1997). *Evolución del Delito en Nicaragua (1980-1995)*, Managua: Editorial UCA.
- HABERMAS, J. (2000). *Facticidad y validez*, Madrid: Editorial Trotta.
- LÓPEZ, C. (1996). *Políticas de juventud en Nicaragua. Premisas básicas*, Managua: Fundación Movilización Social.
- MACLURE, R. Y SOTELO, M. (2003). “Children’s rights as residual social policy in Nicaragua: state priorities and the Code of Childhood and Adolescence”, *Third World Quarterly*, 24:4, 671-689.
- MINISTERIO DE GOBERNACIÓN (2002). “Proyecto: Apoyo a la implementación de una estrategia de seguridad ciudadana en Nicaragua”, resumen ejecutivo. *Diagnóstico de seguridad ciudadana en Nicaragua*. Managua: Ministerio de Gobernación.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2000-2005). *Presupuesto General de la República*. Managua: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- MONTESINOS, A. (2005). *Seguridad privada en Nicaragua*, [en línea]. Disponible en Internet: <http://www.foroswebgratis.com/foro-mensajes.php?>
- NORTH, D. (1993). *Instituciones, cambio social y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- NOVOA, E. (1995). *El Derecho como obstáculo al cambio social*. México: Siglo Veintiuno.
- POLICÍA NACIONAL (1999). *Plan de prevención de las pandillas 1999*. Managua: Policía Nacional.
- POLICÍA NACIONAL (2005). *Registro nacional de empresas de vigilancia*. Managua: Policía Nacional.
- PROCURADURÍA ESPECIAL DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA (2002). *Contraargumentos a iniciativas de reforma al Código de la Niñez y la Adolescencia*. Managua: PDDH y Red de Alcaldes Amigos de las niñas y los niños.
- PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y PROCURADURÍA ESPECIAL DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA (2000). *Código de la Niñez y la Adolescencia comentado por 27 personalidades nicaragüenses*. Managua: PDDH.
- PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y PROCURADURÍA ESPECIAL DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA (2001). *Informe anual de gestión 2001*. Managua: PDDH.
- PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS (2002). *¿Cara o sol Investigación Socio-Jurídica de Adolescentes que se encuentran en Privación de Libertad en los Departamentos de la Policía a nivel Nacional*. Managua: PDDH.
- PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS (2004). *Informe*

quinquenal del Procurador Especial de la Niñez y la Adolescencia. Noviembre 1999-Junio 2004. Managua: PDDH.

-ROCHA, J. (2001). "Breve, necesaria y tormentosa historia del FUAC", *Envío*, 232.

-RODGERS, D. (2004). "Disembedding" the city: crime, insecurity and spatial organization in Managua, Nicaragua', *Environment and Urbanization*, 16:2, 113-124.

-SIDER, R. (2004). 'Legal Globalization and Human Rights: Constructing the "Rule of Law" in Post-Conflict Guatemala', Crisis States Research Centre/Development Studies Institute seminario.

-WALLERSTEIN, I. (1998). *Después del liberalismo*. México: Siglo XXI.

-WOOLCOCK, M. AND NARAYAN, D. (2000). "Social Capital: Implications for Development Theory, -Research and Policy", *The World Bank Research Observer*, 15:2, 225-249.

-WRIGHT, C. (1960). *La élite del poder*. México: Fondo de Cultura Económica.